

University of Groningen

Burgerschap en terrorisme

Karapetian, G.

Published in:
 RegelMaat

DOI:
[10.5553/RM/0920055X2020035001004](https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2020035001004)

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2020

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):
 Karapetian, G. (2020). Burgerschap en terrorisme. *RegelMaat*, 2020(1), 47-51.
 <https://doi.org/10.5553/RM/0920055X2020035001004>

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

BUITENLANDS NIEUWS

Burgerschap en terrorisme

G. Karapetian

Het intrekken van burgerschap is een ingrijpende maatregel van de staat. Wanneer de nationaliteit van een burger wordt ingetrokken, wordt hij verstoten uit zijn geprivilegieerde status als burger in de rechtsorde. Deze situatie deed zich in september 2019 voor het eerst voor in Zwitserland. Van een burger die in het bezit was van onder meer de Zwitserse nationaliteit werd het Zwitserse burgerschap ingetrokken. Dit gebeurde op de grond dat de persoon in kwestie door middel van propaganda strijders had geworven voor een terroristische organisatie, met als gevolg dat hij de belangen en reputatie van Zwitserland had beschadigd. Voor deze daad was de persoon veroordeeld tot een gevangenisstraf. Welnu, intrekking van burgerschap als bestraffing: waarom gebruiken (ook)¹ de Zwitsers de intrekking van burgerschap als een bestraffende maatregel bij (medeplichtigheid aan) terroristische activiteiten?

Op 11 september 2019 maakt het Zwitserse *Staatssekretariat für Migration* (SEM) bekend dat het de Zwitserse nationaliteit intrekt van een Zwitserse burger die in het bezit is van een dubbele nationaliteit.² De regeling die de verkrijging en intrekking van het Zwitserse burgerschap reguleert, is het *Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht*.³ Deze wet is een organieke wet die artikel 38 van de Zwitserse Grondwet uitwerkt.⁴ Op grond van artikel 42 van het *Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht* heeft het SEM de bevoegdheid om de Zwitserse nationaliteit van een persoon met een dubbele nationaliteit in te trekken indien de handelingen van de desbetreffende persoon schadelijk zijn voor de belangen of de reputatie van de Zwitserse staat.⁵ De vraag welke handelingen de belangen of de reputatie van de Zwitserse staat beschadigen, is nader uitgewerkt in artikel 30 van de *Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht*. In deze bepaling wordt gerefereerd aan verschillende misdrijven, zoals genocide,⁶ misdaden tegen de mens-

1 Zie bijv. art. 14, vierde lid, RWN.

2 Dit bericht kan worden geraadpleegd via de volgende link: www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2019/2019-09-110.html.

3 Deze wet kan worden geraadpleegd via de volgende link: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20092990/index.html.

4 Art. 38 van de Zwitserse Grondwet heeft betrekking op onder meer de verkrijging en intrekking van de Zwitserse nationaliteit.

5 Art. 42 van het *Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht* luidt: 'Das SEM kann mit Zustimmung der Behörde des Heimatkantons einer Doppelbürgerin oder einem Doppelbürger das Schweizer, Kantons- und Gemeindebürgerrecht entziehen, wenn ihr oder sein Verhalten den Interessen oder dem Ansehen der Schweiz erheblich nachteilig ist.'

6 Art. 30, eerste lid, onderdeel c, van de *Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht*.

heid⁷ en misdrijven in het kader van terroristische activiteiten en extreem geweld.⁸ In het onderhavige geval stelt het SEM dat de persoon in kwestie zowel de belangen als de reputatie van Zwitserland ernstig heeft beschadigd en een gevaar vormt voor de nationale veiligheid van Zwitserland. De desbetreffende persoon is *in absentia* veroordeeld tot een gevangenisstraf voor het werven van strijders ten behoeve van terroristische organisaties. Het SEM noemt in zijn beslissing niet wanneer de persoon is veroordeeld tot een gevangenisstraf en in welke periode deze handelingen hebben plaatsgevonden. Wel maakt het SEM expliciet dat het besluit van het SEM niet bindend is, zolang de belanghebbende beroep kan aantekenen bij de federale bestuursrechter.⁹

Ook in de Nederlandse context is het intrekken van het burgerschap geen onbekend fenomeen. Er zijn verschillende gevallen bekend waarin het Nederlanderschap is ingetrokken van personen die een dubbele nationaliteit hebben en een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.¹⁰ Bij een vergelijking tussen de situatie in Nederland en Zwitserland valt in ieder geval het volgende op. Anders dan in Zwitserland heeft de hoogste bestuursrechter in Nederland reeds uitspraak gedaan in een geschil over de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, vierde lid, van de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Op grond van deze bepaling – die in 2017 in werking is getreden¹¹ – kan in het belang van de nationale veiligheid het Nederlanderschap worden ingetrokken van een persoon die de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt en zich buiten het grondgebied van het Koninkrijk bevindt, indien uit zijn gedragingen blijkt dat hij zich heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. De Afdeling bestuursrechtspraak komt in de genoemde uitspraak tot het oordeel dat de in het geding zijnde besluiten vernietigd moeten worden, omdat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid artikel 14, vierde lid, RWN ten onrechte met terugwerkende kracht heeft toegepast.¹² De handelingen van de personen in kwestie dateren immers van voor 2017, terwijl de intrekking van het Nederlanderschap op deze grondslag pas in 2017 bindend recht is geworden.¹³ Zoals hiervoor aangestipt staat het SEM niet stil bij de vraag wanneer de strafbare feiten zijn gepleegd. De bepaling op grond waarvan het Zwitsers burgerschap is ingetrokken, is in werking getreden op 1 januari 2018. Het *Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht* maakt niet expliciet dat deze bepaling met terugwerkende kracht kan worden toegepast. Bij gebrek aan een dergelijke bepaling die artikel 42 terugwerkende kracht verleent,

7 Art. 30, eerste lid, onderdeel c, van de *Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht*.

8 Art. 30, eerste lid, onderdeel b, van de *Verordnung über das Schweizer Bürgerrecht*.

9 In de woorden van het SEM: 'Der Entscheid des SEM ist noch nicht rechtskräftig. Die betreffende Person kann Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht einlegen.'

10 Zie bijv. *Stcrt.* 27 februari 2019, 11642 en *Stcrt.* 10 juli 2019, 39025.

11 Rijkswet van 10 februari 2017 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap in verband met het intrekken van het Nederlanderschap in het belang van de nationale veiligheid, *Stb.* 2017, 52.

12 ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990.

13 De Rijkswet van 10 februari 2017 tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap bevat namelijk geen bepaling die het mogelijk maakt om deze rijkswet met terugwerkende kracht toe te passen. ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990, r.o. 10.2.

lijkt het SEM uitsluitend bevoegd om de Zwitserse nationaliteit in te trekken op grond van handelingen die zijn gepleegd na de inwerkingtreding van artikel 42 van het *Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht*. Mocht deze intrekking van de Zwitserse nationaliteit leiden tot een gerechtelijke procedure, dan is het kwestieus of de Zwitserse bestuursrechter zal stilstaan bij de bewijslast van het SEM, in het bijzonder met betrekking tot de periode van de handelingen van de veroordeelde en de inwerkingtreding van artikel 42 van het *Bundesgesetz über das Schweizer Bürgerrecht*. Gezien de ernst van dit type misdrijven zijn bijzondere werkingsregels over de bepalingen met betrekking tot het intrekken van burgerschap een belangrijke zaak. De Nederlandse context illustreert dat hoewel de aanleiding voor de wijziging van de RWN in 2017 feiten betroffen die daarvoor hadden plaatsgevonden, de gewijzigde bepaling niet kon worden toegepast op de desbetreffende personen omdat de bewezen handelingen vóór de inwerkingtreding van de rijkwetbepaling (art. 14, vierde lid) hadden plaatsgevonden. Met het geven van terugwerkende kracht aan deze bepaling worden terroristische misdrijven ontkoppeld van een bepaald tijdsbestek.

Ook valt op dat het Zwitserse recht geen evenknie kent van de zogenoemde kennisgevingsprocedure, zoals deze is verankerd in artikel 22a, derde lid, RWN. Uit kracht van deze bepaling dient de minister uiterlijk op de 28ste dag na de bekendmaking van een besluit tot intrekking van het Nederlanderschap als bedoeld in artikel 14, vierde lid, RWN de rechtbank daarvan in kennis te stellen, tenzij de persoon van wie het Nederlanderschap is ingetrokken zelf beroep instelt. In de hiervoor genoemde uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zich als volgt uitgelaten over de kennisgevingsprocedure:

‘Hoewel de betrokkene zelf geen inbreng heeft, is met de kennisgevingsprocedure gewaarborgd dat een raadsman hem in rechte vertegenwoordigt die – in twee instanties – voldoende gelegenheid heeft om beroepsgronden tegen de besluiten naar voren te brengen, ook al wordt de raadsman daarbij belemmerd doordat hij geen contact met betrokkene heeft. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de kennisgevingsprocedure inbreuk maakt op de kernwaarden van een eerlijk proces wegens de daaraan verbonden beperking van het recht op hoor en wederhoor. De Afdeling neemt hierbij verder in aanmerking dat, zoals de staatssecretaris terecht betoogt, de kennisgevingsprocedure – ondanks de beperking die daarin besloten ligt – een aanvulling vormt op de reguliere rechtsbescherming, aangezien deze voorziet in een beroepsprocedure in dit bijzondere geval waarin betrokkene geen beroep heeft ingesteld tegen de besluiten tot intrekking van het Nederlanderschap en tot ongewenstverklaring.’¹⁴

Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak terecht oordeelt, vormt de kennisgevingsprocedure een aanvullende waarborg bij de intrekking van het staatsburgerschap. Hiermee wordt het intrekkingbesluit getoetst door een onafhankelijke geschilbe-

14 Over de kennisgevingsprocedure, zie ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:990, r.o. 8.4.

slechter, zonder dat deze persoon beroep heeft ingesteld tegen het besluit tot intrekking van het Nederlanderschap. Dit betreft een aanvulling op de mogelijkheden die het (bestuurs)recht biedt om op te komen tegen overheidsop treden. Gezien de omstandigheid dat de persoon van wie het Nederlanderschap wordt onttrokken doorgaans uitlandig zal zijn, draagt de kennisgevingsprocedure bij aan de rechtmatigheid van het intrekken van het burgerschap.

De intrekking van het burgerschap is zowel door Nederland als door Zwitserland aangewend als een bestraffende maatregel. De conceptuele gedachtegang hierachter heeft de volgende oorsprong. Een van de juridisch-politieke erfenissen van de klassieke oudheid is het begrip burgerschap. Dit begrip reguleert de wederkerige rechtsverhouding tussen de burger en de rechtsorde die dit burgerschap toekent.¹⁵ De wederkerigheid wordt gegoten in verschillende rechten en plichten die burgerschap met zich brengt. Zo heeft de burger doorgaans het vrije reis- en vestigingsrecht op het grondgebied¹⁶ en het kiesrecht voor het vertegenwoordigende orgaan van de desbetreffende entiteit. Met betrekking tot de plichten valt te denken aan de militaire dienstplicht, de voldoening waaraan de rechtsorde in bijvoorbeeld tijden van oorlog kan vorderen van de burger. Burgerschap veronderstelt derhalve een intieme gemeenschap tussen de burger en zijn rechtsorde, waarbij loyaliteit jegens elkaar het belangrijkste ankerpunt is. In zijn oorspronkelijke vorm – dat wil zeggen bij de constructie van het begrip in het oude Griekenland – is burgerschap gehanteerd als een instrument om burgers te belonen voor hun weldaden en inzet ten behoeve van de *poleis*.¹⁷ Het beloningsaspect bracht met zich dat de burger in ruil voor zijn inzet voor de publieke orde bescherming, rechten en privileges kreeg. De keerzijde van de beloning is de verstoting van de burger uit de rechtsorde door middel van de intrekking van het burgerschap.¹⁸ Een vergelijkbare gedachte die uitgaat van de intrekking van burgerschap als een bestraffende maatregel is te zien in de hedendaagse discussie rondom de intrekking van het burgerschap als gevolg van terroristische misdrijven. Het Zwitserse geval is een illustratie daarvan. Indien de loyaliteit van de burger verschuift naar een andere gemeenschap waarvan de uitgangspunten wezenlijk verschillen van die van de staat die het burgerschap toekent, dan kan de staat overgaan tot

- 15 Zie hierover nader G. Karapetian, *Morganatisch burgerschap. Een onderzoek naar burgerschap en politieke representatie van de overzeese burger in het Koninkrijk der Nederlanden, de Franse Republiek en de Europese Unie* (diss. Groningen), Deventer: Wolters Kluwer 2019, hoofdstuk 2.
- 16 Deze gedachtegang is tevens te vinden in Rb. Den Haag 11 november 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:11909. In dit vonnis heeft de kortgedingrechter geoordeeld dat de staat zich moet inspannen om Nederlandse kinderen van uitreizigers naar Nederland te brengen. De kinderen zijn naar het oordeel van de rechter in deze nood situatie beland als ‘slachtoffer van het handelen van (één van) hun ouders’. Over de eiseressen (overwegend moeders) in deze zaak oordeelt de kortgedingrechter dan ook anders. Aangezien zij bewust naar gebieden zijn gereisd om zich aan te sluiten bij terroristische organisaties, dienen zij volgens de rechter in de regio te worden berecht.
- 17 P. Riesenberg, *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press 1992.
- 18 Zie bijv. art. 14, derde lid, RWN luidend: ‘Onze Minister kan het Nederlanderschap intrekken van de persoon die de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt en die zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is.’

intrekking van het staatsburgerschap van de desbetreffende burger.¹⁹ De rechtsorde verstoot de burger, die als gevolg van de intrekking van het staatsburgerschap transponeert tot een (in sommige gevallen ongewenste) vreemdeling.

19 Een voorwaarde in dit kader is dat de desbetreffende burger op zijn minst een dubbele nationaliteit heeft, waardoor na de intrekking van de ene nationaliteit de persoon niet staatloos wordt. Art. 8, eerste lid, van het Verdrag tot beperking der staatloosheid, waarbij het Koninkrijk der Nederlanden partij is, luidt immers: 'Een Verdragsluitende Staat ontnemt een onderdaan de nationaliteit van die Staat niet, indien dit voor die onderdaan staatloosheid met zich zou brengen.'